



Manual Ciudadano de Transparencia La otra cara de la moneda

**TRABAJANDO PARA PROMOVER EL EJERCICIO
DE LOS DERECHOS CIUDADANOS**

Presentación

Los programas de lucha contra la corrupción enfatizan como parte de las respuestas ante este problema la promoción de una cultura de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

Asumiendo que no hay enfoques únicos para poner en práctica mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la metodología participativa de información, discusión y análisis genera posiciones críticas de grupos sociales y ciudadanos que pueden incidir en la toma de conciencia por parte de los pobladores de una comunidad y de sus autoridades para mejorar la situación actual de la corrupción.

Por ello, la Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras (ASONOG) a través de su Programa de Participación Ciudadana (PPC) presenta este manual a los pobladores de la región de occidente teniendo como objetivos dar a conocer conceptos, derechos, deberes, mecanismos e instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para el control social.

En este sentido, este manual busca facilitar la transferencia de información, de tal forma que la promoción de una cultura de transparencia pueda ser adaptada a las condiciones particulares de cada localidad según las características propias y formular las alternativas de lucha contra la corrupción desde la base del diálogo y de los consensos.

Tabla de Contenido

Introducción.	05
Unidad 1: Definición de la Transparencia.	08
1. ¿Cómo definimos la transparencia?	09
2. Transparencia Administrativa.	09
3. Derechos y deberes de la transparencia.	11
4. El derecho de acceso a la información	12
5. Sistemas de Información.	14
6. Actividades de Taller	15
Unidad 2: La Rendición de Cuentas	19
1. ¿Qué entendemos por rendición de cuentas?	20
2. ¿Cuáles son los Objetivos de la rendición de cuentas?	21
3. Categorías de la rendición de cuentas.	22
4. Mecanismos para la rendición de cuentas.	23
5. Mecanismos utilizados para la rendición de cuentas.	24
6. Actividades de taller.	25
Unidad 3: Participación Ciudadana	26
1. ¿Cómo definimos la Participación Ciudadana?	27
2. Niveles de la participación ciudadana.	28
3. Condiciones para la participación ciudadana	30
4. Obstáculos y retos de la participación ciudadana	32

5. Actividades de Taller 33

Conclusión 34

Bibliografía 35



Introducción

La transparencia es vista como el otro lado de la moneda, es decir es la claridad en medio de la oscuridad de la corrupción.

La **transparencia** no es tan sólo una forma de hacer las cosas, sino un método para prevenir y resolver los problemas, encarar la formulación de políticas públicas, tomar decisiones y asumir responsabilidades, dónde el vínculo se debe dar entre iguales y con obligaciones asumidas entre las partes.

Además la transparencia al ser una forma de hacer gobierno entre autoridades y ciudadanos, toca transversalmente todos los ámbitos del quehacer gubernamental (administrativo, financiero, político, social, cultural) y no basta con manifestar una voluntad política y ciudadana para llevar adelante el proceso, sino también contar y conocer las herramientas necesarias para poder exigir las desde la ciudadanía.

Para el logro de lo anterior se requiere conocer y aprender a delimitar los conceptos básicos del tema y por ello, **ASONOG** busca:

- Dar a conocer los conceptos, derechos y deberes de la transparencia y la participación ciudadana.
- Facilitar el conocimiento sobre el deber de los funcionarios de rendir cuentas de sus actuaciones y el derecho de los ciudadanos a exigirlo.
- Facilitar la transferencia de estos conocimientos de tal forma que sean comprendidos por todos y todas.



Programa de Participación Ciudadana.

Objetivos:

- Promover la participación ciudadana y fomentar la responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el gobierno en la promoción de la transparencia.
- Procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región occidental del país, mediante procesos de desarrollo participativos.

Estrategias del Programa de Participación Ciudadana.

- Facilitar la capacitación con criterios de uniformidad a las Organizaciones de base de la sociedad civil locales y regionales, autoridades y ciudadanía en general.
- Generar una red de intercambio de conocimientos buscando crear conciencia del problema mediante una comunidad de aprendizaje y de lucha contra la corrupción.

• ¿Por qué un manual sobre transparencia?

Normalmente, se asocia la palabra "manual" con un conjunto de conceptos presentados de forma organizada y sistematizada. Un paso a paso, como si se tratara de poner en práctica recetas de cocina que den por resultado final un sabroso producto que sirva para calmar el hambre de comensales reunidos alrededor de una mesa. Pero en este caso, ¿acaso se podría resolver los problemas de la mala distribución de la riqueza de las sociedades, sólo a través de la producción de un "manual-recetario"?; o se podría fomentar una cultura de transparencia siguiendo los pasos que unos cuantos "iluminados" señalan desde unas hojas con muy buenas ilustraciones?... Es evidente que si con la producción de manuales se resolvieran los problemas del mundo, hace ya mucho tiempo la humanidad hubiera tenido resuelto el problema de la pobreza, la falta de educación, salud, vivienda y estaría tratando de resolver otro tipo de problemas.



Este manual, no pretende ser un recetario ni el único recurso para plantear alternativas de solución en la lucha anticorrupción. No es un libro acabado en el que se puedan encontrar todas las respuestas a las grandes interrogantes que puedan ir surgiendo durante el proceso de abordaje del tema. Más bien, plantea ser una guía para estudiar, informarse y analizar los derechos y deberes que como ciudadanos o como funcionarios tenemos en los procesos de control de la corrupción.



Este manual se propone, entonces, contribuir al análisis de los conceptos, derechos, deberes, mecanismos e instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para el control social.

Por último, se pretende que este manual sea un material flexible, capaz de recoger las inquietudes, críticas, dudas, sugerencias o planteamientos innovadores que surjan en la medida en que se va haciendo camino, además de compartir la búsqueda de soluciones al combate a la corrupción y crecer en la experiencia de nuevos aprendizajes. Para ello, cada unidad está preparada con espacios para actividades que permiten reflexiones, o preguntas, las cuales serán de mucha utilidad para la mejora de capacidades críticas.





• ¿A quién va dirigido el manual?

Este manual va dirigido a aquellas personas interesadas en aprender sobre el tema, capaces de influir en la toma de decisiones a nivel de políticas públicas y liderar el proceso de lucha contra la corrupción a nivel local y regional como alcaldes, regidores, funcionarios públicos, profesionales, técnicos, dirigentes políticos, líderes vecinales y comunitarios, organizaciones sociales, sector empresarial, periodistas, etc. Así mismo, para toda persona con ganas de involucrarse en la puesta en práctica de una nueva cultura de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

• ¿Cómo usar este manual?

Como se señaló anteriormente, este manual pretende ser una guía que conduzca al lector a una apropiación de los conceptos alrededor del tema de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, y capacite al usuario para el análisis crítico de su entorno para exigir el cumplimiento de deberes y para ejercer derechos en forma responsable. Para ello se organizó el material de la siguiente forma:

1. Cada unidad se presenta con un objetivo general que ubica al lector en el tema a ser desarrollado en esa unidad.
2. Los objetivos específicos de la unidad están enunciados en forma de competencias a lograr por parte del lector al término del desarrollo de la misma.
3. Al inicio de cada unidad hay una enumeración de los contenidos a tratar.
4. Cada unidad desarrolla un soporte teórico sobre el tema a tratar, con referencias bibliográficas que permiten ampliar el análisis de lo tratado.
5. En cada unidad se cuenta con una sección de *Actividades de taller*, donde se trabaja sobre casos prácticos, se recuperan aprendizajes de la unidad, se reflexiona a nivel personal o grupal sobre experiencias en sus municipios, o se realizan ejercicios de adaptación de instrumentos para poder implantarlos localmente.

En relación al proceso didáctico que debe acompañar el uso de este material, se considera que los métodos deben ser adaptados a la situación y necesidades de los usuarios ya que nadie mejor que ellos para determinar cómo aprender mejor. Si se sugiere, la utilización de métodos interactivos y participativos que permitan "aprender haciendo".



Unidad 1: Definiendo la Transparencia

Objetivo de la unidad:

Exponer los conceptos elementales sobre la transparencia, como solución al problema de la corrupción.



Objetivos específicos:

- Tener claro el concepto de transparencia.
- Reconocer las formas de la transparencia administrativa.
- Informarse a cerca de los derechos y deberes que implica la transparencia.
- Identificar en que consiste el derecho de acceso a la información.
- Conocer el significado de los sistemas de información.
- Poner en práctica conceptos aprendidos.

Contenido de la unidad:

1. ¿Cómo definimos la transparencia?
2. Transparencia administrativa.
3. Derechos y deberes de la transparencia.
4. El derecho de acceso a la información pública.
5. Sistemas de Información.
6. Actividades de taller.

1. ¿Cómo definimos la transparencia?

Contrario a las características de ocultamiento, omisión, discreción y secreto que encierra el concepto de corrupción, la transparencia implica:

“Visibilidad, apertura y acceso a la información.”

Mientras la corrupción es considerada como “algo” negativo, la transparencia es vista como una virtud, una cualidad positiva, es decir el otro lado de la moneda, pues está claro que no se puede ser corrupto y transparente a la vez.

En principio, la palabra transparencia se refiere a una cualidad ética. Se le asocia, o está íntimamente relacionada con el derecho a la información, el cuales un requisito previo para la participación.

Muchas veces el término transparencia aparece ligado a grupos de ciudadanos comprometidos con su comunidad que desean mejorar los servicios hacia la misma, por ello dan seguimiento a las acciones del gobierno y piden rendición de cuentas a sus autoridades. En otros casos, se identifica el término con experiencias de autoridades que desean hacer un gobierno con y para la gente por lo cual implementan durante sus gestiones, mecanismos de información, consulta, o se exponen al control de los ciudadanos.

No obstante, delimitada desde el ámbito público, conceptualizamos la transparencia como el **ambiente de confianza y garantías de sinceridad entre los diferentes actores o agentes que administran los bienes de la comunidad** y que es de incumbencia de todos sus habitantes, donde las responsabilidades, procedimientos y normas están establecidas de antemano, se cumplen, se informa de manera sencilla, directa y clara, y donde los ciudadanos son parte del proceso a través de mecanismos que les permite el acompañamiento, el escrutinio social y el derecho a demandar de sus autoridades el cumplimiento de sus obligaciones buscando entre todos elevar la calidad de vida, fortalecer las instituciones democráticas y mejorar la **gobernabilidad** en un municipio.

2. Transparencia Administrativa

Cuando el concepto transparencia se refiere a una organización pública, se intenta calificar un diseño administrativo que, siguiendo diversas estructuras y procedimientos se encuentra abierto espontánea y permanentemente hacia la sociedad a la cual se debe.

La transparencia administrativa, significa pues que las responsabilidades, procedimientos y reglas que regulan el desempeño de las diferentes entidades que administran lo público, se establecen, realizan e informan de manera clara y abierta a la participación y al escrutinio ciudadano.

Una administración transparente supone entonces, un conjunto de políticas, programas, actitudes y acciones de autoridades y funcionarios destinadas a orientar una gestión pública con ciertas características como:

Gobernar sin tener nada que ocultar.

Responsabilizarse públicamente por acciones y omisiones en el ejercicio del cargo.

Informar a las autoridades, a la sociedad civil organizada y a los ciudadanos sobre sus gestiones.

Esforzarse por buscar la calidad en los servicios para responder positivamente a las demandas ciudadanas.

Estar dispuesto a someterse a control en cualquier momento.

Rendir Cuentas, incluso sin que nadie lo solicite.

Capacitar al ciudadano en el uso de la información pública.

Respetar, las decisiones tomadas con la ciudadanía.



Para que la gestión pública pueda estructurarse sobre la base de la transparencia, debe atender algunos patrones, actitudes y herramientas.

Dentro de este grupo los más importantes son:

- Compromiso de servicio público con la obligación de responder por la gestión;
- Procedimientos transparentes y de consulta, en la toma de decisiones, incluyendo respuesta oportuna y relevante al cuestionamiento de las propuestas y su implementación;
- Normas y procedimientos coherentes para el manejo de recursos públicos, incluyendo controles internos efectivos, clara asignación de responsabilidades, todos ellos integrados por un sistema accesible de información confiable, relevante, oportuna, y ampliamente difundida.
- Control externo concurrente y posterior, calificado e independiente, que particularmente evalúe la eficacia y eficiencia de los sistemas de administración, información y control interno, así como la verificación de los resultados de la gestión.
- Apertura al escrutinio de la prensa, en cuanto a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, y sobre la integridad de los funcionarios.

Los elementos anteriores implican que los funcionarios públicos están obligados a brindar espontáneamente información, a responder las solicitudes sobre informaciones que le sean presentadas y a favorecer la participación ciudadana en asuntos públicos. En resumen para que la administración pública sea transparente deberá permitir y promover el acceso a la información pública, difundir los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el ejercicio de sus funciones, todo esto con la finalidad de rendir cuentas y quedar permanentemente expuesta ante la posibilidad del control social.



3. Deberes y derechos que implica la transparencia

La transparencia conlleva derechos para los ciudadanos y obligaciones para los funcionarios públicos.

Por un lado, los derechos mínimos para los ciudadanos son:

- **Derechos de acceso a la información pública y acción de garantía que lo proteja (amparo, habeas data); y**
- **Derecho a la participación en asuntos de su interés.**

El derecho de acceso a la información pública, es fundamental para el desarrollo individual, pero adquiere una connotación sumamente importante cuando se le relaciona al ejercicio de otros derechos fundamentales como el derecho de petición, derecho a la educación y otros que traen consigo las posibilidades para desarrollar una sociedad más dispuesta a una democracia participativa efectiva.

Por otro lado, una administración pública eficaz, eficiente y transparente, debe al menos implementar:

- **Sistemas de participación ciudadana en toma de decisiones (cabildos abiertos, Consejos de Desarrollo Municipal etc.).**
- **Sistemas de participación ciudadana en el control de la función pública (auditoría social, mecanismos de monitoreo participativos).**
- **Sistemas de transparencia en los procesos de adquisiciones (publicación de proveedores, de las adquisiciones, etc.).**
- **Sistemas de transparencia para los funcionarios públicos desde los mecanismos de reclutamiento y selección hasta controles durante su gestión (concursos públicos de oposición, declaración jurada de bienes, regulación de conflictos de intereses, etc.).**



Además las autoridades deberían implementar:

- Procedimientos para el escrutinio permanente de la información, tanto a nivel interno (auditoría, controles del Tribunal Superior de Cuentas, etc.) como externo (gaceta municipal, libro de actas de la Corporación Municipal etc.).
- Sistemas de sanción para los funcionarios que cometan actos de corrupción (mecanismos administrativos de sanción como despidos, traslados, multas etc.).

4. El derecho de acceso a la información pública.

El derecho a la información nace en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trata, de una garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informada.



- El derecho a atraerse información incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y la decisión del medio que se utilizará para atraer la información;
- El derecho a informar, que incluye las libertades de expresión y de imprenta, y el de constitución empresas informativas;
- El derecho a ser informado que incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa; con carácter universal, para todas las personas sin exclusión alguna.

Importancia del Derecho de Acceso a la Información

Este derecho es fundamental y tiene mucha importancia por si mismo, pero como ya lo dijimos cuando se le vincula y al ejercicio de otros derechos fundamentales, su relevancia es mayor pues resulta ser la base para el ejercicio libre y responsable de éstos últimos.

Esto queda claro cuando se tiene en cuenta que si un ciudadano no recibe información amplia, veraz, oportuna, actualizada y completa sobre los asuntos que le interesan, no podrá ejercer el derecho a la educación, el mismo derecho a la información, el derecho al voto, el derecho a la libre autodeterminación y, en general, el derecho a una participación libre y democrática de la sociedad, porque todos estos derechos requieren diversos niveles de información para poder adquirir un cierto grado de efectividad y, por el contrario, la carencia de datos, valoraciones e informaciones podría provocar distorsiones en el ejercicio de los mismos o incluso podría generar temor a su ejecución.

En este sentido la transparencia es fundamental, tanto para garantizar la participación efectiva como para reforzar el peso de la opinión pública y la cultura cívica de un país, elementos importantes para el desarrollo democrático y la lucha contra la corrupción.



5. Sistemas de información

Disponer de un sistema de información que facilite el flujo y manejo de la información que entra y se genera, es una necesidad primordial para cualquier gobierno.

Podemos definir a los "sistemas de información" como el conjunto de instrumentos, medios, y procedimientos que sistematizados recogen, procesan, almacenan y transmiten información para facilitar el cumplimiento de los fines de la institución, la toma de decisiones adecuadas y el control de la gestión.

La generación, sistematización y divulgación de la información es una condición imprescindible para ejercer un buen gobierno, con transparencia y abierto a la participación de la comunidad. A mayor grado de entrega de información útil, veraz y oportuna, es de esperar un mayor interés y confianza de la comunidad hacia el manejo de los asuntos públicos.

Al contrario cuando un gobierno restringe y oculta la información sobre sus actividades, se estará alejando y creando desconfianza de los ciudadanos hacia su gestión. Es aquí donde la percepción de corrupción aumenta en la población.

En resumen una aplicación deficiente de los sistemas de información generan:

- Toma de decisiones equivocadas
- Caos administrativo
- Facilita la corrupción

Y su aplicación eficiente facilita:

- Toma de decisiones acertadas
- Control gerencial y del ciudadano en la gestión
- Transparencia y control de la corrupción



Para diseñar un sistema eficiente y eficaz de información es importante identificar quiénes son los usuarios de la información y para qué la requieren. Esto puede hacerse analizando los fines que persiguen las instituciones y sus estructuras orgánicas.



En este sentido, vamos a tomar en cuenta que entre las principales funciones de un gobierno municipal se encuentran:

- a. La recaudación, captación y administración de recursos de los ciudadanos.
- b. La transformación de esos recursos en bienes y servicios para la comunidad.

Luego se debe revisar la estructura de organización de un municipio en particular se pueden afirmar que los potenciales usuarios de la información son:

- a. Alcaldes, Regidores, Funcionarios Municipales
- b. Grupos de Ciudadanos (Comisiones de Transparencia) y ciudadanos particulares.



Para establecer un flujo de información entre estos usuarios es necesario diseñar sistemas de información internos y externos.

El sistema de información interno es el conjunto de informaciones que el Gobierno necesita disponer para lograr un funcionamiento eficiente que le permita cumplir con las metas y objetivos.

El sistema de información externo es aquel que interesa en forma directa al ciudadano para mejorar su calidad de vida e influye en su relación con el gobierno de su ciudad. Abarca todo lo referente a las condiciones de vida que ofrece la ciudad para sus habitantes, los trámites y servicios, la concreción de obras, los impuestos y tasas, la política de gastos, la honestidad en la administración y otros aspectos de la gestión municipal. El sistema de información al ciudadano es un servicio clave que el gobierno debe privilegiar, porque es determinante para que exista una buena relación con la comunidad basada en la confianza.



Herramientas para Sistemas de Información Internos

1. Base de datos.

Una base de datos es el conjunto de información elemental para el funcionamiento del municipio o el estado y es almacenada para facilitar los procesos, el control interno, el control ciudadano y el manejo de estadísticas.

2. Manuales e instructivos.

Son instrumentos utilizados para darle uniformidad a la actuación de los funcionarios y éstos deben ser del conocimiento y dominio de los funcionarios para garantizar actuaciones ajustadas a Derecho y así frenar los actos arbitrarios. Los manuales e instructivos contienen procedimientos a seguir en el ejercicio de las funciones públicas de acuerdo a lo que establecen las normas.

3. El Presupuesto.

Es el instrumento de administración y planificación del municipio que contiene las políticas del municipio, la estimación de los ingresos, los programas, las metas y la especificación detallada del gasto.

4. Contabilidad fiscal.

Es el registro, resumen, análisis e interpretación de las transacciones realizadas por el ente público con la finalidad de preparar estados financieros y presupuestarios que faciliten la evaluación racional de los ingresos, del gasto, así como conocer la situación financiera real del estado o municipio.

Herramientas para Sistemas de Información Externos

1. Oficinas de información y reclamos.

Es el espacio donde los ciudadanos acuden a presentar información relacionada con problemas comunitarios, reclamos o denuncias. Esa información puede ser suministrada de manera escrita o verbal pero en todo caso debe ser canalizada a la instancia correspondiente para dar la respuesta esperada.

2. Gacetas municipales, periódicos y folletos.

Son medios utilizados para difundir información a los ciudadanos. En las **gacetas** se publican leyes locales u **ordenanzas** y reglamentos aprobados, así como los acuerdos o resoluciones que produzcan los órganos del poder. A través de los periódicos y folletos se puede difundir información detallada sobre la obra de gobierno, indicando los montos de la inversión y el impacto en el municipio.

3. Gobierno en los barrios o colonias.

Es un programa que establece contacto directo entre el gobernante y el ciudadano, mediante la visita a los barrios o colonias y la realización de visitas de casa en casa, asambleas o reuniones con los ciudadanos. Este instrumento permite llevar y recibir información, pero además verificarla en el sitio, ya que el gobernante junto con los ciudadanos puede constatarla, por ejemplo, el estado de las obras públicas, los problemas de la comunidad, entre otros.

6. Actividades de Taller



1. Comente individualmente o en grupos de trabajo si en su municipio se implementan sistemas de información internos y quienes lo manejan.

2. Comente individualmente o en grupos de trabajo si en su municipio se implementan sistemas de información externos y quienes tienen acceso a ellos.

3. ¿Conoce usted o su grupo iniciativas a nivel local, regional o nacional que tengan por objetivo garantizar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos? Explique o comente.

Unidad 2: Rendición de Cuentas

Objetivo de la unidad:

Exponer los conceptos elementales sobre la rendición de cuenta como deber de los funcionarios públicos.



Objetivos específicos:

- Tener claro el concepto de rendición de cuentas.
- Conocer los objetivos de la rendición de cuentas.
- Reconocer algunas categorías y mecanismos de la rendición de cuentas.
- Examinar algunos instrumentos utilizados para la rendición de cuentas.
- Poner en práctica conceptos aprendidos.

Contenido de la unidad:

1. ¿Qué entendemos por rendición de cuentas?
2. ¿Cuáles son los objetivos de la rendición de cuentas?
3. Categorías de la rendición de cuentas.
4. Mecanismos para la rendición de cuentas.
5. Instrumentos utilizados para la rendición de cuentas.
6. Actividades de taller.

1. ¿Qué entendemos por Rendición de Cuentas?

El concepto de transparencia conlleva implícitamente la obligación de rendir cuentas (*accountability*) y, ésta a su vez, la posibilidad de responsabilizar, para bien o para mal a los funcionarios por sus acciones u omisiones.

La rendición de cuentas se refiere, por tanto, a la obligación que tiene el servidor público, así como todo ser humano que actúa por delegación de terceros, de rendir cuentas y de responsabilizarse para bien o para mal, de los resultados de su acción y gestión (toma de decisión, procedimientos, calidad de los resultados)

La rendición de cuentas se define como "la obligación que tiene el funcionario público de responder por una responsabilidad que le fuera conferida" o "el deber de responder públicamente por la eficacia de la gestión y resultados".

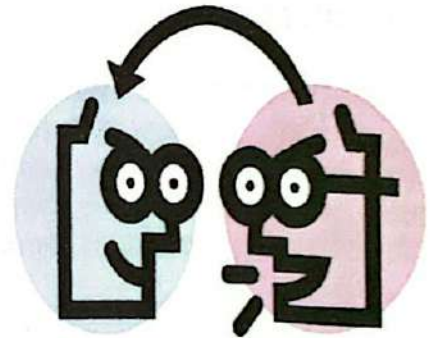
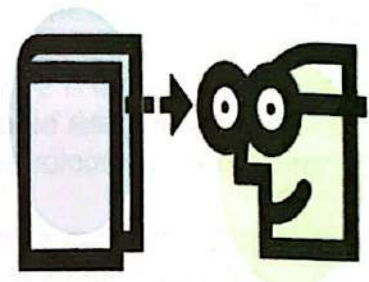
Esto implica tres elementos: i) la obligación de responder al derecho de pregunta que tiene el propietario de la responsabilidad conferida (ciudadanos); ii) la obligación que explicar y fundamentar las decisiones tomadas; iii) responder personalmente por lo actuado, incluso con su patrimonio personal por las acciones realizadas o las decisiones tomadas.

La rendición de cuentas debe efectuarse sin que nadie se lo pida al funcionario. Debe formar parte de la práctica usual en la administración pública. Es decir debe ser un conjunto de mecanismos e iniciativas pro-activas por parte del gobierno interesado en ganarse la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de los asuntos públicos.



2. ¿Cuáles son los objetivos de la Rendición de Cuentas?

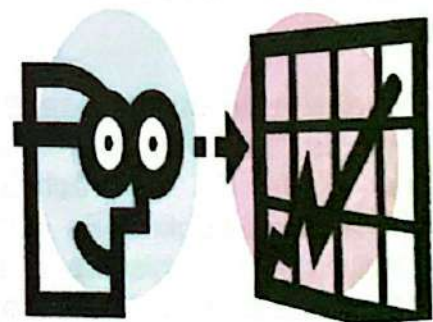
La rendición de cuentas supone el acto de informar y respaldar con los documentos necesarios, cómo fueron utilizados los recursos públicos. Además, el funcionario debe brindar explicaciones sobre las decisiones tomadas y responder personalmente por lo actuado. Los ciudadanos al participar en un acto de rendición de cuentas, tienen la posibilidad de ejercer su derecho a informarse y controlar a sus autoridades, así como tomar conocimiento sobre qué se hace con el dinero público y los resultados que se obtienen. Cuando la rendición de cuentas sigue un procedimiento determinado la información es clara y precisa. Esto crea certidumbre tanto para el que debe brindarla como para el que la recibe. Permite ir construyendo una percepción de credibilidad y confianza hacia la gestión pública y el actuar de sus autoridades, lo que a su vez posibilita un mayor nivel de colaboración entre gobernantes y gobernados.



En este sentido la rendición de cuentas tiene por objetivos:

1. Transparentar la administración de la gestión pública.
2. Generar confianza hacia el gobierno y sus autoridades.
3. Crear sinergias que permitan el trabajo de cogestión con los ciudadanos.

En resumen la rendición de cuentas además de referirse al manejo correcto de los fondos públicos, implica que los funcionarios públicos también deben responder por el cumplimiento de las metas de políticas previamente definidas, así como dar respuestas por medio de las políticas públicas a las necesidades específicas de la población, especialmente a aquellos que más utilizan los servicios públicos.



3. Categorías de la Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas, dependiendo del tema sobre el que verse puede dividirse, en tres categorías:

1. Rendición de cuentas sobre las finanzas: centrada en la contabilidad financiera, es decir la forma en que se llevan los libros y se gasta el dinero;
2. Rendición de cuentas sobre la imparcialidad: centrada en el cumplimiento de las normas éticas y administrativas que garantizan un trato justo y equitativo a todos los ciudadanos; y
3. Rendición de cuentas sobre los resultados: centrada en la consecución de los resultados planificados en base a políticas, programas y proyectos del gobierno.

Estas tres categorías pueden resumirse en dos tipos, las cuales constituyen dos caras de una misma moneda: la rendición legal de cuentas y la rendición de cuentas sobre los resultados. La primera comprende las categorías uno y dos y tiene que ver con el acatamiento del orden jurídico y la prevención de abusos en los cargos públicos. La segunda comprende la categoría tres y tiene que ver con asuntos relativos a la eficiencia, eficacia, equidad y calidad de los bienes y servicios públicos.

Otra clasificación se hace dependiendo ante quien ha de realizarse la rendición de cuentas:

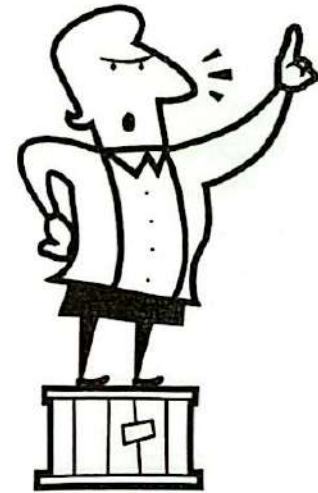
1. Una horizontal, cuando se rinde cuentas ante las instituciones públicas de control y de balances formales existentes (por ejemplo ante el Tribunal Superior de Cuentas); y
2. Una vertical, cuando se rinde ante la ciudadanía.



4. Mecanismos para la Rendición de Cuentas

Estos mecanismos pueden tomar diversas formas y enmarcarse dentro de las categorías descritas anteriormente como veremos a continuación:

- Rendición de cuentas vertical electoral: se refiere específicamente a las elecciones directas, formales y periódicas de funcionarios públicos, es decir al ejercicio del sufragio, con todas sus cualidades legales.
- Rendición de cuentas vertical directa: dentro de este grupo cabe mencionar desde plebiscitos y referendos, hasta la rendición de cuentas que se realiza ante las Comisiones Ciudadanas de Transparencia.
- Rendición de cuentas horizontal impulsada por el Estado: entre ellos se encuentran los organismos anticorrupción, las comisiones de investigación el órgano legislativo, los tribunales de cuentas y los tribunales administrativos, es decir las instituciones públicas debidamente autorizadas y facultas para ejercer control y para aplicar sanciones.
- Rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad: actúa como una forma más directa de ejercer presión sobre los organismos públicos para que cumplan su trabajo de forma eficaz. El ejemplo típico de esta forma de rendición de cuentas es la defensoría del pueblo (ombudsman), cuyas acciones se ven fortalecidas continuamente por exigencias sociales.



Con estas ejemplificaciones, queda en evidencia que la participación se convierte en un elemento clave de los procesos de rendición de cuentas, pues finalmente es a los ciudadanos a quienes van dirigidos tales mecanismos.

5. Mecanismos para la rendición de cuentas

Los instrumentos más comúnmente utilizados para la rendición de cuentas son los siguientes:

Audiencias públicas o Cabildos de rendición de cuentas.

Es una modalidad de la rendición de cuentas donde son convocados todos los ciudadanos y ciudadanas de un municipio y sus organizaciones al finalizar un período determinado, para informarles sobre la gestión realizada. Este instrumento se lleva a cabo de forma sencilla utilizando términos de fácil manejo para los ciudadanos con datos comprobables que facilitan evaluar la gestión.

En la rendición de cuentas se informa sobre los siguientes aspectos:

- Total de ingresos percibidos y las fuentes de esos ingresos.
- Descripción de los gastos, montos y su justificación.
- La inversión realizada en programas y obras públicas, describiendo los programas, obras, montos asignados y ejecutados.
- Impacto de la inversión en los ciudadanos.

Rendición de Cuentas a través de las Comisiones de Transparencia.


Estas son contralorías ciudadanas con facultades fiscalizadoras sobre la gestión y los recursos públicos de un municipio. A través de ellas se puede informar a la ciudadanía sobre las obras del municipio, los proyectos, programas o políticas y sus resultados. Las Comisiones de Transparencia a su vez tienen la obligación de trasladar la información recibida, los análisis efectuados y las recomendaciones formuladas a todos los pobladores del municipio.

Gaceta Municipal


La Ley de Municipalidades estipula que las solicitudes de rendición de cuentas deben efectuarse a través de la Gaceta Municipal, y ésta debería publicarse sin excusas, pues la ley no exige ninguna forma en especial para hacerlo, simplemente se requiere voluntad política, iniciativa y creatividad.



6. Actividades de Taller



1. Alguna vez usted o alguien de su grupo ha solicitado a su alcalde, diputado o cualquier otro funcionario rendición de cuentas sobre su gestión ¿Por qué si o por qué no lo ha hecho? En caso de haberla solicitado ¿obtuvo una respuesta favorable?



2. Alguna vez usted o alguien de su grupo han participado de un mecanismo de rendición de cuentas como receptores y escrutadores de la información. Si es así describa la experiencia con detalle. De lo contrario analice por qué esto no ha sucedido.

3. Sobre el análisis de su entorno, ¿qué mecanismos de rendición de cuentas cree que son factibles de implementar en su municipio? y ¿cuáles le recomendaría a su alcalde para que éste pueda llegar a la mayor cantidad de población posible?

Unidad 3: Participación Ciudadana.

Objetivo de la unidad:

Exponer los conceptos elementales sobre participación ciudadana y control social.



Objetivos específicos:

- Tener claro el concepto de participación ciudadana.
- Identificar los niveles de la participación ciudadana.
- Examinar algunas condiciones para la participación ciudadana.
- Entender algunos obstáculos y asumir retos para mejorar los procesos de participación ciudadana.
- Poner en práctica conceptos aprendidos.

Contenido de la unidad:

1. ¿Cómo definimos la participación ciudadana?
2. Niveles de la participación ciudadana.
3. Condiciones para la participación ciudadana.
4. Obstáculos y retos de la participación ciudadana.
5. Actividades de taller.

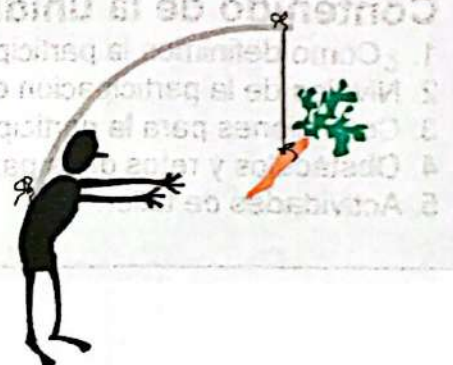
1. ¿Cómo definimos la Participación Ciudadana?

La participación ciudadana es el espacio de interacción que construyen los ciudadanos al interactuar junto a sus autoridades para: **incidir** en la toma de decisiones de la agenda pública; **ejercer control** en la ejecución de las medidas concensuadas y **dar seguimiento a las acciones gubernamentales**; contribuyendo a mejorar la gestión pública, el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de la población.



Entendemos por **incidencia** a la acción política enfocada a producir cambios en las relaciones de poder, con el fin de tomar parte en la definición y toma de decisiones sobre políticas públicas que beneficien a los diferentes sectores involucrados, sean estos de nivel público como privado. La incidencia es entendida como un proceso planificado de acciones con plazos determinados para las mismas.

Ejercer control y seguimiento a las acciones gubernamentales se entiende como la capacidad que grupos organizados de la sociedad civil deberían tener, para cumplir con el rol que corresponde a este sector de auditoría social y así garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobernantes frente a los ciudadanos, otras autoridades y la cooperación internacional.



La participación ciudadana también se define como la intervención de personas particulares en el proceso de adopción de decisiones de los organismos públicos, en el control de su ejecución y en el seguimiento la actividad gubernamental. También como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que lo afectan, para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve.

2. Niveles de la participación ciudadana.

La participación supone transitar etapas o niveles. Es un proceso que poco a poco se va desarrollando a través de las buenas prácticas que desarrollan tanto autoridades como ciudadanos con iniciativas propias o conjuntas. Así, el espacio de interacción entre gobernantes y gobernados adquiere muchas formas de expresión, con diferentes grados de alcances y profundidad según los objetivos que se persiguen. Según esas prácticas podemos diferenciar cinco niveles de participación:



Información.

El primer nivel de participación es la información. Consiste en el proceso de registrar, elaborar y divulgar datos sobre el gobierno, los derechos y deberes ciudadanos y temas generales que coincidan con el interés de la comunidad. Es la acción de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública.



Consulta.

Son aquellos mecanismos que permiten recopilar las inquietudes de los ciudadanos referentes a temas y problemas determinados y luego el gobierno toma su decisión considerando las opiniones recibidas. Es importante, resaltar que este nivel es aún primario en materia de participación de la sociedad civil, ya que la decisión final es siempre de las autoridades, pudiendo aceptar o rechazar, ya sea total o parcialmente las inquietudes de la comunidad.



Decisión.

Es el ejercicio del derecho de los ciudadanos a hacer peticiones, proponer iniciativas y tener un rol determinante en la decisión que el gobierno debe tomar sobre aspectos de su accionar o sobre la vida comunitaria. Un ejemplo que se ve más en gobiernos locales, es el caso de algunos alcaldes que trasladan totalmente o comparten la responsabilidad de seleccionar los proyectos de obras y servicios comunitarios que serán financiados con el presupuesto municipal.

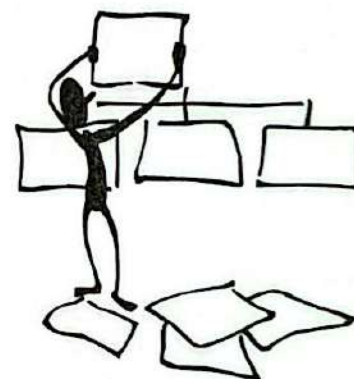


Control ciudadano.

Es el ejercicio del derecho que tiene la ciudadanía a fiscalizar a sus autoridades a través del seguimiento en la ejecución de proyectos y de la acción gubernamental.

En forma amplia, ésta incluye el seguimiento o monitoreo de la ejecución de proyectos y a los resultados de la acción gubernamental.

En forma específica, ésta incluye el manejo de los recursos públicos por parte de las autoridades. Los mecanismos de control ciudadano a la gestión pública son útiles porque le otorgan un respaldo de credibilidad a una administración honesta y transparente. Es el ámbito donde las autoridades deben realizar la rendición de cuentas de su gestión.



Cogestión autoridad - comunidad.

Es la participación responsable de la comunidad en la ejecución de proyectos de obras y servicios, y en la supervisión del uso de bienes y servicios públicos. Este nivel implica un alto grado de corresponsabilidad entre las autoridades y la ciudadanía, ya que no sólo se comparte la decisión, sino también la ejecución.



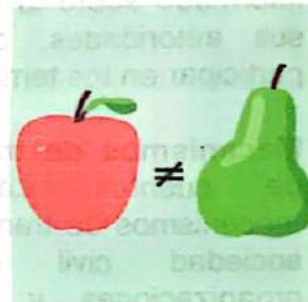
3. Condiciones para la participación ciudadana.

Para que la participación sea efectiva se necesita de:

Educación permanente que forme individuos conscientes y solidarios. La educación tiene la función de dotar a la razón de los elementos, métodos y procedimientos necesarios para que el hombre pueda conocer, informarse, analizar para comprender y luego accionar sobre su realidad, transformándola. No podemos hablar de la participación ciudadana, sin hablar de educación, ya que a través de la educación, el ciudadano construye ciudadanía, se prepara, se apropia de su realidad y actúa sobre ella.



Cambio de actitud que genere compromiso y sustituya hábitos de pasividad por una participación e injerencia activa en la agenda pública. El cambio tendría que ser, ante todo, un intento constante de asumir nuevas actitudes, de crear disposiciones democráticas a través de las cuales se sustituyan hábitos antiguos y culturales de pasividad, por nuevos hábitos de participación e injerencia que concuerden con el nuevo clima de apertura.



Con esto, no sólo nos referimos a un concepto o condición, sino en la reflexión de cómo la participación ciudadana toca transversalmente el sentido de existir del individuo en la medida en que es capaz de liberarse de su reducido universo personal para insertarse en el mundo en interacción con los demás, de forma activa y responsable, razonando y apropiándose de su realidad, demostrando capacidad de accionar sobre ella sustituyendo la realidad no deseada por la buscada.

Liderazgo para construir el espacio público de intervención en la toma de decisiones sobre políticas públicas. La participación ciudadana no es automática, es un proceso de largo plazo que se va construyendo. La sociedad civil necesita prepararse para asumir un rol protagónico. La urgencia de construir el espacio público es para romper el monopolio de poder que ejerce el Estado y recuperar el concepto esencial de lo público como la capacidad de la sociedad de participar en la formación de opinión y voluntad política.

En este sentido es necesario darle publicidad al Estado, es decir volverlo más público, entendiendo esto, como que es de todos y compete a todos. Esta publicidad pasa por el diseño e implementación de mecanismos que vuelvan el gobierno socialmente responsable, pues el ciudadano tiene el derecho a ser informado sobre la gestión administrativa de sus autoridades, para poder entender y participar en los temas públicos.

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La implementación de mecanismos de transparencia supone que la sociedad civil debe fortalecer sus organizaciones y debe prepararse para asumir paulatinamente, roles más protagónicos. A través del perfeccionamiento de mecanismos legales y la capacitación en el uso de ellos, podrá influir y tener más control sobre las gestiones de quienes fueron electos para administrar temporalmente el aparato del Estado. Esto implicaría a su vez, el tener acceso a los mecanismos de control convencional que existen en las diferentes instituciones como auditorías internas, balances, memorias, etc., con el objetivo de tener conocimiento, opinar o denunciar malos manejos, si los hubiera.



4. Obstáculos y retos de la participación ciudadana

Como hemos analizado, existe la convicción de que es preciso contar más a menudo con los ciudadanos a la hora de tomar decisiones, aunque sabemos que sus energías participativas son limitadas y que todavía existen muchas reticencias de parte de las autoridades para abrirse a procesos que no les garantizan control sobre sus resultados.

Muchos de los argumentos esgrimidos en contra de la participación se resumen en los siguientes:

- La participación genera lentitud en la toma de decisiones, aumenta los costes y no incorpora valor añadido a las mismas;
- La participación sólo toma en cuenta el corto plazo, erosiona las instituciones públicas y los partidos políticos;
- Los ciudadanos no están interesados en participar, cuando participan son inconstantes, siempre participan los mismos y muchas veces no representan siquiera los intereses de un grupo.

Aunque superar algunos de estos problemas es un gran reto y no existen soluciones mágicas para ello, debe considerarse al menos que los mecanismos democráticos que se construyan permitan decidir con rapidez y eficacia, impliquen realmente a la ciudadanía, se escuchen sus opiniones y se tomen en cuenta a la hora de decidir.



5. Actividades de Taller.

1. ¿Hasta qué niveles de participación han tendido usted o su grupo oportunidad de participar dentro del ámbito de la gestión pública?

2. ¿Cuál es la opinión de usted y de su grupo sobre las condiciones existentes en su comunidad para facilitar o entorpecer los procesos de participación ciudadana?

3. ¿Está usted o su grupo de acuerdo en los argumentos en contra de la participación ciudadana? ¿Por qué? ¿Qué podemos hacer para superar los obstáculos existentes y encarar los retos hacia el futuro?

Conclusión

El triángulo virtuoso: Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana.

La participación es la base de una sociedad democrática, pero para que haya efectiva participación se requiere transparencia es decir acceso a la información. A su vez, la transparencia es la base para el control de la rendición de cuentas y un prerequisite de la participación.

Consecuentemente, en una democracia real la participación ciudadana no puede ser pasiva y limitarse solamente al ejercicio del sufragio, sino que debe ejercerse a través de distintos mecanismos, en al menos tres tipos de procesos: definición de las políticas públicas; co-ejecución de las políticas; y seguimiento o monitoreo y evaluación de las mismas.

Cualquier intento por desarrollar una estrategia contra la corrupción que deja fuera a la sociedad civil, está ignorando una de las herramientas disponibles más poderosas y potencialmente más útiles, pues la mayoría de quienes forman parte de la ésta tienen un interés fundamental en que exista un sistema de integridad eficaz. Además se ha observado que es necesario combatir la manera en la cual la sociedad civil acepta y tolera la corrupción e incorporarla a esta lucha pues las estrategias que han dejado de lado este aspecto vital de la participación han fracasado rotundamente en otros países.

No obstante, este reconocimiento a la importancia de la participación de la sociedad civil también se acepta que muchas veces la sociedad civil es débil, apática o se encuentra sólo en las primeras etapas de movilización y organización en muchos países donde la corrupción es endémica, pero también se reconoce que estas no son razones para dejar de lado a la participación pues lo único que se garantizaría es el fracaso de la lucha contra la corrupción y de los procesos de desarrollo.



Bibliografía

- Ackerman, J., *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial, 2003.
- Behn, R., *Rethinking Democratic Accountability*, Washington: Brooking Institutions, 2001.
- Brugué, J. y Gallego R., «¿Una administración pública democrática?» en: J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, 2001.
- Chirino, A., en *Construyendo Transparencia. Legislación modelo para prevenir la corrupción*. Washington: OEA. 2001
- Dahl, R., *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999.
- Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.
- Garzón Valdés, E., «Acerca del concepto de corrupción», en F. Laporta y S. Álvarez (comp.), *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- Groisman, E., en *Construyendo Transparencia. Legislación modelo para prevenir la corrupción*. Washington: OEA. 2001.
- Klitgaard, R., *Controlando la corrupción*. Versión castellana: E. Sierra Ochoa. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994.
- Manual del Programa Gobierno Abierto y Participativo*. Banco Mundial, Instituto Tecnológico de Monterrey. 2003.
- Moreno Ocampo, L., *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1993.
- Morón Urbina, J., *Los deberes de Transparencia en la Gestión Pública*. Revista Probidad. Octava Edición. www.probidad.org Mayo-Junio/2000.
- O'Donnell, G., «Horizontal Accountability in New Democracies», en: A. Schedler et al., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner 1999.
- O'Donnell, G., *Delegative Democracy*, Journal of Democracy, Vol.5, No.1, 1994.
- Orozco, M. Democracia y Participación Ciudadana. Sesión de Cátedra Abierta organizada por la Universidad Americana de Managua. Nicaragua 2001.

Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York: Cambridge University Press, 1999.

Smulovitz, C. y Peruzzotti, E., *Societal and Horizontal Controls: Two Cases About a Fruitful Relationship*, presentado en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America" The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Mayo, 2000.

Subirats, J., «Nuevos mecanismo participativos y democracia: promesas y amenazas» en: J. Font, (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

